

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrski-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Jolanta Szolno-Koguc

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: jszolno@hektor.umcs.lublin.pl

PROBLEM ZADŁUŻENIA MIAST METROPOLITALNYCH W POLSCE

DEBT PROBLEM OF METROPOLITAN CITIES IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.404.19

Streszczenie: Zasadnicze cele opracowania to identyfikacja i diagnoza zadłużenia polskich miast pełniących funkcje centrów obszarów metropolitalnych. W artykule wskazano istotę i kryteria wyróżniania takich ośrodków w nawiązaniu zarówno do postulatów teorii, dokumentów rządowych dotyczących przestrzennego zagospodarowania kraju, jak i inicjatywności i aktywności samych miast tworzących strukturę Unii Metropolii Polskich. Dokonano również analizy stanu zadłużenia dwunastu miast metropolitalnych w latach 2007-2014. Następnie rozważania analityczne zostały odniesione do wybranych aspektów budżetowania operacyjnego w kontekście kształtowania się nadwyżki operacyjnej oraz wydatków pokrywających koszty obsługi długu. Całość podsumowują konkluzje określające potencjał miast metropolitalnych w nowej perspektywie finansowej absorpcji funduszy UE, podejmowania i finansowania kolejnych przedsięwzięć rozwojowych.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, finanse miast-metropolii, zadłużenie samorządu terytorialnego.

Summary: The main goal of the following study is to identify and diagnose the debt of Polish cities – centers of metropolitan areas. The first part of the article indicates the nature and criteria for distinguishing such centers, with reference to the theory postulates, government documents concerning the spatial development of the country, as well as the initiative and activity of the cities forming the Union of Polish Metropolises. The second part is the analysis of debt of 12 metropolitan cities in the years 2007-2014. Subsequently, the analytical considerations are referred to the problem of operational budgeting in context of shaping the operating surplus and expenditure covering debt service cost. A summary consists of conclusions indicating the potential of metropolitan cities in the new financial perspective of the EU funds absorption, undertaking and funding further development projects.

Keywords: local government finance, metropolitan finance, local government debt.

1. Wstęp

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego wymaga pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł, w tym o charakterze zwrotnym. Zwiększona aktywność inwestycyjna polskich samorządów z jednej strony jest potęgowana możliwościami wykorzystania funduszy europejskich, z drugiej zaś skutkuje wieloletnią kumulacją ujemnego salda budżetowego. Kontekst rozwojowy w szczególnym zakresie dotyczy dużych miast metropolitalnych. Wynika z realizacji wielu inwestycji infrastrukturalnych, ważnych zarówno z punktu widzenia samej jednostki, ale także ze względu na pełnione funkcje stolicy województwa, centrum społeczno-gospodarczego, ośrodka naukowego i kulturalnego – dynamizacji rozwoju całego regionu. W artykule na tle istoty ośrodków miejskich o charakterze metropolitalnym podjęta została analiza zadłużenia dwunastu największych miast polskich. Problem zdaje się tym bardziej ważny, iż wkroczyliśmy w kolejną perspektywę finansową UE, a wraz z nią pojawiły się nowe szanse i wyzwania w zakresie realizacji zadań prorozwojowych w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym.

2. Miasta centra metropolitalne

Na gruncie nauki i praktyki zagospodarowania przestrzennego jedno z zasadniczych zagadnień stanowią obszary metropolitalne jako główne, wielofunkcyjne ośrodki danego regionu, w ramach których skupiane są funkcje ekonomiczne, naukowe i kulturalne. W ramach obszarów metropolitalnych wyróżnia się miasta centralne – centra obszarów metropolitalnych. W literaturze przedmiotu uwzględniane są zróżnicowane cechy i kryteria pozwalające na wskazanie miast w funkcji centrów czy ośrodków metropolitalnych [Smętkowski, Jałowicki, Gorzelak 2009; Makowski, Marszał 2006]. W nawiązaniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kraju [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. ...] obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia ustalony w rządowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju. W dokumencie KPZK 2030 [Uchwała nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. ...] zastosowano termin obszaru metropolitalnego składającego się z tzw. ośrodka rdzeniowego oraz ze strefy zewnętrznej wobec jednostek różnego typu: gmin miejskich i wiejskich wchodzących w skład obszaru, jednostek przestrzennych monocentrycznych i policentrycznych. Na podstawie doświadczeń innych krajów oraz badań porównawczych w cytowanym dokumencie rządowym przyjęto, iż za metropolie można uznać ośrodki, które stanowią centra zarządzania gospodarczego na poziomie co najmniej krajowym, mają duży potencjał gospodarczy (ponadkrajową atrakcyjność inwestycyjną), oferują wiele usług wyższego rzędu i pełnią funkcje symboliczne, charakteryzują się dużą zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną, dużymi możliwościami edukacyjnymi tworzenia innowacji (rozbudowane szkolnictwo wyższe, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych), mają zdolność

utrzymania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturalnych z międzynarodowymi metropoliami oraz cechują się znaczną wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową. Ze względu na to, iż z wyjątkiem Warszawy, inne polskie miasta mają w porównaniu z miastami o podobnej wielkości w Europie Zachodniej słabiej rozwinięte wskazane funkcje, wyznaczono ośrodki metropolitalne na podstawie kryteriów odnoszących się głównie do funkcji w systemie osadniczym kraju. W szczególności przyjęto następujące kryteria:

- liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców (2009),
- zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości i firm) powyżej 40 tys.,
- liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys.,
- współpraca instytucji naukowo-badawczych w programach ramowych UE (5. i 6.),
- lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski,
- lokalizacja hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych,
- międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006-2008.

Wskazane kryteria spełniły następujące miasta: Warszawa, aglomeracja górnośląska z Katowicami jako głównym ośrodkiem, Kraków, Łódź, Trójmiasto (Gdańsk-Gdynia-Sopot), Poznań, Wrocław, bipol Bydgoszczy z Toruniem oraz Szczecin i warunkowo Lublin [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012]. Lista KPZK 2030 zatem nie obejmuje wszystkich stolic wojewódzkich, ale też największych miast skupionych w Unii Metropolii Polskich. Nie zostały uwzględnione Białystok i Rzeszów, miasta dynamicznie rozwijające się, nowoczesne, konkurencyjne na arenie międzynarodowej, należące do stowarzyszenia wielkich miast europejskich – Eurocities, ale niewypełniające przede wszystkim kryteriów demograficznych KPZK 2030. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto do analizy 12 miast skupionych wokół Unii Metropolii Polskich: 10 spełniających funkcje centralnych ośrodków metropolitalnych: Warszawa, Katowice, Łódź, Kraków, Gdańsk, Poznań, Wrocław, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin, oraz Białystok i Rzeszów, jako aspirujące do miana takich centrów.

3. Stan zadłużenia miast metropolitalnych

Zasadniczym czynnikiem podjęcia problemowej analizy gospodarki finansowej miast metropolitalnych dotyczącej zadłużenia oraz przestrzegania przez te jednostki limitów ustawowych w tym zakresie jest zauważalny wzrost długu podmiotów samorządowych jako ważnego komponentu długu publicznego całego państwa.

Skumulowane zadłużenie metropolii polskich w latach 2007-2014 wzrosło trzykrotnie. Według danych wynikających ze sprawozdań z wykonania budżetu, suma długu 12 miast metropolitalnych w roku 2007 wyniosła 7 059 736 tys. zł, natomiast

plan na 2014 rok zakładał już wzrost tej pozycji do poziomu 21 759 595 tys. zł. Przyrost wartości zadłużenia determinuje również podwyższenie kosztów związanych z jego obsługą (o czym w dalszej części opracowania). Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiednich relacji, wyznaczonych regulacją obowiązującej ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. ...], dotyczących nie tylko dopuszczalnego limitu zadłużenia, ale także wymaganej równowagi w budżecie bieżącym (operacyjnym).

Oceniając wielkość zadłużenia oraz przestrzeganie wskaźników ograniczających jego poziom, trzeba zwrócić uwagę na jakość i rzetelność informacji finansowych, jakie są prezentowane przez metropolie w uchwałach budżetowych, sprawozdaniach z wykonania budżetu oraz wieloletnich prognozach finansowych. Opinia na temat zadłużenia jednostek samorządowych uzależniona jest w istocie od realistyczności prognozowanych parametrów finansowych, które wpływają na kształtowanie przyszłych budżetów, w szczególności w odniesieniu do ustalenia indywidualnych wskaźników zadłużenia dla poszczególnych okresów. Kluczowe znaczenie ma tutaj nadzór, jaki nad wiarygodnością przekazywanych danych planistycznych i sprawozdawczych sprawują przez regionalne izby obrachunkowe. Do ich kompetencji należy wydawanie opinii na temat możliwości spłaty zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, prawidłowości prognozowanej kwoty długu oraz badania wydawanych przez organy samorządowe uchwał dotyczących budżetu i jego zmian oraz innych skutkujących finansowo.

Najwyższa dynamika zadłużenia objętych badaniem miast metropolitalnych miała miejsce w latach 2009-2011. Duża liczba niezaspokojonych potrzeb, zwłaszcza w odniesieniu do infrastruktury społecznej oraz technicznej, sprawiła, iż samorzady od początku poszukiwały zewnętrznych możliwości źródeł finansowania. Szczególna rola przypada funduszom pochodzącym z budżetu Unii Europejskiej, z drugiej strony wymóg krajowego wkładu w daną inwestycję determinuje nierzadko podejmowanie decyzji o zaciągnięciu również zobowiązań dłużnych. Środki europejskie jako źródło finansowania podejmowanych przedsięwzięć były wykorzystywane we wszystkich analizowanych miastach. Poziom skumulowanego zadłużenia ogółem miast metropolitalnych w latach 2007-2014 prezentuje tab. 1. Na podstawie zawartych w niej danych można zauważyć wyraźną zależność między wielkością poszczególnych metropolii, rozpatrywaną pod względem liczby mieszkańców, a wartością skumulowanego zadłużenia ogółem każdej z nich.

W grupie miast, których liczba mieszkańców nie przekracza 350 000, pod względem rozmiarów skumulowanego zadłużenia wyraźnie przoduje Lublin. Podczas ośmiu analizowanych lat dług tego miasta ulegał corocznemu przyrostowi, osiągając według prognoz na 2014 r. prawie pięciokrotnie większą wartość w porównaniu z rokiem 2007. Gdyby oceniać sytuację finansową miasta wyłącznie na podstawie wartości nominalnego długu, można by zauważyć, że najkorzystniej prezentuje się Rzeszów, którego zadłużenie ogółem znajduje się na najniższym poziomie wśród czterech jednostek tej kategorii.

W grupie miast o liczbie mieszkańców 350 000-600 000 zaobserwować można bardzo zbliżoną skalę zadłużenia. Wyjątek stanowi Poznań, gdzie wartość ta sięga kwoty dwóch miliardów złotych. Należy przy tym zauważyć, że w 2013 r. zarówno Poznań, jak również Szczecin i Gdańsk zanotowały mniejszą sumę zadłużenia w porównaniu z rokiem poprzednim, co można odebrać jako pozytywne zjawisko w zakresie gospodarowania środkami finansowymi.

W metropoliach o najwyższej liczbie mieszkańców szczególnie wyróżnia się Warszawa. Skumulowane zadłużenie stolicy Polski jest obecnie niemal dziesięciokrotnie wyższe w stosunku do miasta-centrum metropolitalnego, w którym ta kategoria zanotowała najmniejszą wartość. Dług Warszawy w 2014 r. według wieloletniej prognozy finansowej przekracza kwotę sześciu miliardów złotych.

Tabela 1. Skumulowane zadłużenie ogółem miast metropolitalnych w latach 2007-2014 (w tys. zł)

Miasto (l. mieszk. *)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**
Rzeszów (183 108)	179 973	159 691	192 652	268 324	346 877	409 959	463 125	606 163
Białystok (295 282)	199 418	201 528	280 151	419 320	621 722	701 409	757 322	801 426
Katowice (304 362)	145 827	201 469	236 155	296 087	375 920	484 800	600 198	700 901
Lublin (343 598)	239 727	369 867	547 499	667 670	778 182	886 955	980 539	1157 323
Bydgoszcz (359 428)	356 887	513 317	586 767	713 416	784 397	913 026	1002 931	1150 324
Szczecin (408 172)	201 142	180 820	272 991	468 176	762 456	970 491	934 702	982 238
Gdańsk (461 531)	272 807	409 895	712 616	853 574	1337 201	1404 439	1292 176	1310 521
Poznań (548 028)	603 878	789 733	780 014	1097 414	1775 108	1853 856	1849 416	1850 930
Wrocław (632 067)	413 343	947 685	1830 143	1924 084	2193 838	2280 676	2105 948	2524 570
Łódź (711 332)	755 787	869 595	1110 294	1313 383	1602 512	1835 465	2117 174	2685 232
Kraków (758 992)	1415 240	1712 000	1981 694	2003 876	2134 456	2046 017	1976 261	1971 511
Warszawa (1 724 404)	2275 707	2257 354	4023 653	5294 519	5966 430	5695 542	5899 376	6018 456

* Liczba ludności według danych serwisu internetowego GUS (stan na dzień 1.01.2014). ** Według planu budżetu na rok 2014 (stan na dzień 15.01.2014).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miast w latach 2007-2013.

Na uwagę zasługuje także Wrocław, który odniósł ponadsześciokrotny skok wartości długu w latach 2007-2014, w przeciwieństwie do Krakowa, którego zadłużenie w tym okresie znajdowało się na najbardziej stabilnym poziomie spośród całego grona miast metropolitalnych, a od 2011 r. sukcesywnie ulega redukcji.

Do uzyskania pełnej oceny zarządzania długiem przez badane metropolie istotne znaczenie mają również wskaźniki dynamiki zadłużenia, jakie w nich odnotowano w prezentowanych latach, co pokazano w tab. 2.

Tabela 2. Wskaźnik dynamiki skumulowanego zadłużenia ogółem miast metropolii (2007=100)

Miasto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rzeszów	88,7	120,6	139,3	129,3	118,2	113,0	130,9
Białystok	101,1	139,0	149,7	148,3	112,8	108,0	105,8
Katowice	138,2	117,2	125,4	127,0	129,0	123,8	116,8
Lublin	154,3	148,0	121,9	116,6	114,0	110,6	118,0
Bydgoszcz	143,8	114,3	121,6	109,9	116,4	109,8	114,7
Szczecin	89,9	151,0	171,5	162,9	127,3	96,3	105,1
Gdańsk	150,3	173,9	119,8	156,7	105,0	92,0	101,4
Poznań	130,8	98,8	140,7	161,8	104,4	99,8	100,1
Wrocław	229,3	193,1	105,1	114,0	104,0	92,3	119,9
Łódź	115,1	127,7	118,3	122,0	114,5	115,3	126,8
Kraków	121,0	115,8	101,1	106,5	95,9	96,6	99,8
Warszawa	99,2	178,2	131,6	112,7	95,5	103,6	102,0

*Według planu budżetu na rok 2014 (stan na dzień 15.01.2014).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów miast w latach 2007-2013.

Najwyższą dynamikę skumulowanego długu można zaobserwować we Wrocławiu w latach 2008-2009: wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 229,3% oraz 193,1%. Na koniec badanego okresu, czyli w 2014 r., wszystkie analizowane miasta, z wyjątkiem Krakowa, odnotowały wartość tego parametru przewyższającą 100%, co oznacza, iż wartość zadłużenia w tych jednostkach ciągle się powiększa.

Podsumowując, mając za podstawę informacje wynikające z tab. 2, można zauważyć, że największe wielkości wskaźnika dynamiki przypadają na lata 2009-2011. Na znaczne przyrosty zadłużenia nałożyły się także zmiany ustawowych unormowań w zakresie limitowania długu samorządowego.

Władze jednostek samorządu terytorialnego korzystają w coraz większym zakresie z zewnętrznych pożyczek oraz kredytów bankowych, a także coraz chętniej emitują dłużne papiery wartościowe w celu pozyskania odpowiednich środków pieniężnych na rozwijanie działalności inwestycyjnej, która w szczególności ma służyć ich mieszkańcom. Kondycja finansowa jednostki samorządowej jest wynikiem

decyzji jej organów także w zakresie zadłużania finansowego. Ta kondycja jest rozumiana przede wszystkim jako zdolność do udostępniania nowych usług obywatelom, reagowania w nadzwyczajnych okolicznościach, mając na względzie brak uszczerbku dla działań bieżących, oraz do wychodzenia naprzeciw konieczności rozwoju własnego i bezpośredniego otoczenia [Jastrzębska 2009, s. 120]. Oceniając zatem kondycję finansową miast metropolitalnych, należy wziąć również pod uwagę kwotę ogólnego długu danego miasta, przypadającą na jednego jego mieszkańca. Informacje w tym zakresie ujęto w tab. 3.

Stosunkowo najwyższe wartości zadłużenia *per capita* spośród badanych miast odnotowywał Wrocław – na koniec objętego analizą okresu wskaźnik osiągnął wartość 4000 zł długu na mieszkańca.

Miastem, które najostrożniej gospodaruje swymi finansami, biorąc pod uwagę skalę omawianego wskaźnika, są z kolei Katowice. We wszystkich latach objętych analizą to właśnie w tej jednostce zauważa się najniższe kwoty przypisywane jej obywatelom, choć corocznie ulegają one wzrostowi. Natomiast za najstabilniejszą metropolię pod względem skumulowanego zadłużenia *per capita* można uznać Kraków, gdzie od roku 2009 wskaźnik ten utrzymuje się praktycznie na niezmiennym poziomie.

Tabela 3. Skumulowane zadłużenia miast metropolitalnych *per capita* (w zł)

Miasto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Rzeszów	1 120	970	1 153	1 497	1 927	2 253	2 545	3 331
Białystok	684	690	958	1 426	2 113	2 378	2 568	2 718
Katowice	469	652	769	951	1 215	1 578	1 954	2 282
Lublin	698	1 080	1 600	1 910	2 233	2 551	2 820	3 329
Bydgoszcz	997	1 442	1 656	1 958	2 161	2 527	2 776	3 184
Szczecin	503	453	685	1 141	1 861	2 373	2 286	2 402
Gdańsk	605	909	1 578	1 854	2 904	3 050	2 807	2 846
Poznań	1 097	1 442	1 430	1 975	3 207	3 366	3 358	3 361
Wrocław	663	1 521	2 937	3 051	3 475	3 613	3 336	4 000
Łódź	1 010	1 171	1 505	1 798	2 210	2 553	2 945	3 735
Kraków	1 927	2 330	2 693	2 645	2 812	2 698	2 606	2 600
Warszawa	1 340	1 325	2 356	3 114	3 492	3 320	3 439	3 508

* Według planu budżetu na rok 2014 (stan na dzień 15.01.2014).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów miast w latach 2007-2013.

Na podstawie danych z tab. 3 stwierdzić można, iż mimo istotnych różnic w zakresie wielkości prezentowanych miast oraz ich znaczenia w państwie, gospodarka finansowa poszczególnych metropolii, uwzględniająca w szczególności zarządzanie długiem, utrzymuje się na zbliżonym poziomie.

4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia miast

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane od 2014 r. samodzielnie obliczać oraz przestrzegać indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Przyjmuje on trzyletnią perspektywę, która uwzględnia wartości finansowe kształtujące maksymalną wysokość wskaźnika spłaty zobowiązań, obliczanego dla każdego roku budżetowego. Pomimo okresu przejściowego, obejmującego trzy lata budżetowe poprzedzające przestrzeganie nowej regulacji, duże grono specjalistów z dziedziny finansów na podstawie przeprowadzonych analiz i symulacji uważa, iż wiele samorządów może borykać się w przyszłości z problemem gospodarowania finansami przy zachowaniu tego wskaźnika [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski 2012].

Indywidualny wskaźnik zadłużenia od początku jest szeroko dyskutowany w publikacjach naukowych ze względu na liczne zastrzeżenia. Największy wpływ ma w tym przypadku przyjmowanie do przeprowadzanych obliczeń wskaźnika z roku, który poprzedza odpowiedni rok budżetowy, danych, które są zgodne z planem na koniec trzeciego kwartału. Według rozpatrywanych założeń, w celu zwiększenia szans na podwyższenie zdolności kredytowej na następny rok, wystarczy, aby samorząd przed 30. września zawyżył planowane kwoty dochodów ze sprzedaży mienia. Często zwracano uwagę, iż podstawą wprowadzenia wskaźnika był zamysł odwzorowania realnej zdolności kredytowej i jej bezpośrednie powiązanie z budżetem. Bazowanie jednak na informacjach historycznych nie daje możliwości na rzetelne oszacowanie maksymalnej wielkości obsługi na dany rok [Goska 2014].

5. Budżetowanie operacyjne – poziom i znaczenie nadwyżki operacyjnej

Nadwyżka operacyjna stanowi szczególne, ustawowo wyznaczone kryterium poznawcze danej jednostki samorządowej. Prawo finansów publicznych nie zawiera jej legalnej definicji, jednak powszechnie przyjęto, iż jest to stan, kiedy dochody bieżące danej jednostki samorządowej przewyższają jej wydatki bieżące. Odpowiednio ujemny wynik między tymi kategoriami nazywany jest deficytem operacyjnym. Poziom nadwyżki operacyjnej decyduje o możliwościach finansowych badanego podmiotu. Wystąpienie w jednostce samorządu terytorialnego deficytu operacyjnego oznacza, że realizowane w tej jednostce wydatki przekraczają jej kompetencje finansowe. Realizacja bieżących zadań w tych okolicznościach odbywa się dzięki zaciąganiu kolejnych zobowiązań bądź sprzedaży posiadanego majątku [Poniatowicz i in. 2010, s. 107]. W gronie objętych analizą miast metropolitalnych taka sytuacja miała miejsce w Lublinie w 2010 r.: wielkość wskazanego deficytu wyniosła 25 464 tys. zł. Wartości nadwyżki operacyjnej w pozostałych miastach w latach 2007-2014 przedstawia tab. 4. Jej występowanie w badanych metropoliach wska-

zuje, iż mają one możliwości do przeprowadzania nowych inwestycji oraz spłaty zadłużenia zaciągniętego we wcześniejszych latach.

Tabela 4. Nadwyżka operacyjna w miastach metropolitalnych w latach 2007-2014 (w tys. zł i jako % dochodów bieżących)

Miasto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Białystok	123 991 (15%)	119 122 (14%)	70 863 (8%)	49 959 (5%)	31 994 (3%)	34 626 (3%)	89 007 (7%)	15 415 (1%)
Bydgoszcz	116 294 (12%)	104 039 (10%)	58 122 (5%)	11 348 (1%)	59 472 (5%)	62 298 (5%)	85 446 (6%)	80 820 (6%)
Gdańska	233 284 (16%)	217 971 (14%)	60 678 (4%)	177 897 (10%)	222 834 (12%)	155 484 (8%)	214 248 (11%)	144 976 (7%)
Katowice	289 719 (27%)	268 109 (24%)	219 359 (18%)	200 196 (16%)	195 894 (15%)	160 122 (12%)	147 776 (11%)	82 637 (6%)
Kraków	407 729 (15%)	326 295 (11%)	227 159 (8%)	119 876 (4%)	252 265 (8%)	228 708 (7%)	303 484 (9%)	387 995 (11%)
Lublin	117 405 (12%)	140 976 (13%)	46 403 (4%)	-25 464 (-2%)	27 045 (2%)	34 629 (3%)	70 683 (5%)	63 695 (4%)
Łódź	298 344 (14%)	278 535 (12%)	139 450 (6%)	23 222 (1%)	26 531 (1%)	28 187 (1%)	164 315 (6%)	170 486 (6%)
Poznań	454 102 (23%)	468 647 (22%)	287 185 (13%)	156 832 (7%)	208 246 (9%)	196 031 (8%)	279 099 (11%)	196 931 (8%)
Rzeszów	76 641 (15%)	68 907 (12%)	42 128 (7%)	24 405 (4%)	26 405 (4%)	21 605 (3%)	38 672 (5%)	39 721 (5%)
Szczecin	197 953 (19%)	241 725 (20%)	164 415 (14%)	109 293 (9%)	131 168 (10%)	135 055 (9%)	169 668 (10%)	146 894 (9%)
Warszawa	1805757 (20%)	1160195 (7%)	402 414 (2%)	295 294 (5%)	206 945 (4%)	105 179 (5%)	879 790 (5%)	301 721 (5%)
Wrocław	297 105 (14%)	163 031 (7%)	56 014 (2%)	128 228 (5%)	114 977 (4%)	146 829 (5%)	169 364 (5%)	147 062 (5%)

* Według planu budżetu na rok 2014 (stan na dzień 15.01.2014).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów miast w latach 2007-2013.

Zgodnie ze wskazanymi danymi stosunkowo wysokim poziomem nadwyżki operacyjnej na tle pozostałych metropolii charakteryzuje się Warszawa, która w 2007 r. wykazała ją w kwocie 1 805 757 tys. zł, co było najwyższym wynikiem wśród analizowanych jednostek we wszystkich prezentowanych latach. Na uwagę zasługuje także Kraków, który, począwszy od 2011 r., rejestruje najwyższe wartości tej kategorii, a zważając na wykazany wcześniej ustabilizowany w ostatnich latach stan zadłużenia, to właśnie to miasto można ocenić na tym etapie jako najefektywniejsze w zakresie zarządzania długiem i prowadzenia swej gospodarki finansowej.

Negatywnym zjawiskiem jest fakt, iż w połowie badanych miast kwota analizowanej kategorii w ostatnich latach się zmniejszyła, co wpływa również na ograni-

czenie ich możliwości w działalności inwestycyjnej. Spadek nadwyżki operacyjnej jest zapewne w dużej mierze efektem rosnącego zadłużenia i wzrastających kosztów jego obsługi.

Oceniając zdolność miast-metropolii, do pokrywania swych wydatków inwestycyjnych wykorzystać można analizę wskaźnikową. Jednym z ważnych parametrów jest stosunek nadwyżki operacyjnej w odniesieniu do dochodów bieżących. Taka relacja informuje o możliwościach, jakie ma dana metropolia do generowania omawianej nadwyżki [Jastrzębska 2009, s. 129]. Od 2009 r. widać wyraźny spadek omawianego parametru we wszystkich metropoliach, co wiąże się niewątpliwie z wykazanim wcześniej znaczącym wzrostem zadłużenia w tych latach oraz ze skorelowanym w związku z tym zjawiskiem przyrostem wydatków bieżących.

Największa, prawie pięciokrotna, różnica wielkości tego wskaźnika nastąpiła w Katowicach – jego poziom w 2007 r. wyniósł aż 27%, natomiast w prognozie na 2014 r. stanowił już tylko 6%. Jednakże to właśnie Katowice odznaczają się najwyższymi wartościami udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących w całym analizowanym okresie. Niepokojąco niskie wartości wskaźnika występują natomiast w Lublinie, Warszawie oraz Łodzi, zwłaszcza w latach 2009-2012, co oznacza, iż możliwości inwestycyjne, bazujące wyłącznie na generowanych dochodach bieżących, były w tych metropoliach bardzo niewielkie i mogłyby prowadzić do znacznych problemów finansowych.

Wzrost znaczenia nadwyżki operacyjnej przy ocenie finansowej kondycji miast metropolii jest szczególnie istotny ze względu na ustawowy wymóg prowadzenia budżetu zrównoważonego w sekcji operacyjnej. Artykuł 242 ustawy o finansach publicznych dopuszcza opcję sfinansowania tego elementu budżetu m.in. budżetową nadwyżką z poprzednich lat. Z pewnością jednostki samorządu terytorialnego, a zatem i badane miasta metropolitalne, będą skupiały uwagę na pozytywnym wyniku tego parametru także w przyszłości.

6. Koszty obsługi długu

Wykorzystywanie zewnętrznych źródeł finansowania przez miasta metropolitalne skutkuje ponoszeniem przez nie kosztów, które są związane zarówno z pozyskaniem, jak i z obsługą długu oraz jego spłatą. Zaliczyć do nich można [Jastrzębska 2009, s. 162-163]:

- koszty początkowe ponoszone przed momentem podpisania umowy dotyczącej udzielenia długu,
- koszty bezpośrednio związane z umową, obejmujące m.in. opłaty, odsetki od zadłużenia, prowizje,
- koszty będące efektem zmian zapisów umowy powstałych po jej podpisaniu przez strony,
- koszty niewykorzystania zwrotnego źródła,
- pozostałe koszty dodatkowe.

Wielkość kosztów obsługi zadłużenia jest uzależniona od poziomu długu, od czasu, na jaki zaciągnięto dane zobowiązanie, ale także od zmian stóp procentowych,

czy kursów walutowych. Wzrost tych kosztów, należących do kategorii wydatków bieżących budżetu miasta, wpływa zatem na wynik budżetu operacyjnego, który ma istotne znaczenie dla efektywnego gospodarowania finansami oraz zakresu działalności inwestycyjnej prowadzonej w metropolii. W celu zminimalizowania wielkości i znaczenia w budżecie omawianej kategorii finansowej organy miast powinny przywiązywać jak największą uwagę do warunków zawieranych umów, by wynegocjować rozwiązanie najkorzystniejsze ze swej perspektywy długoterminowej. Trzeba przy tym również pamiętać, iż optymalne rozplanowanie obsługi zadłużenia w przyszłości jest szczególnie istotne ze względu na prawny obowiązek przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, nowego parametru spłaty zobowiązań.

Kształtowanie się kosztów obsługi zadłużenie w miastach metropolitalnych w ostatnich ośmiu latach budżetowych przedstawia tab. 5.

Tabela 5. Koszty obsługi długu w miastach metropolitalnych (w tys. zł i jako % wydatków bieżących miasta)

Miasto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Białystok	9 044 (1%)	10 414 (1%)	8 717 (1%)	12 901 (1%)	22 892 (2%)	35 936 (3%)	29 800 (3%)	29 000 (2%)
Bydgoszcz	14 609 (2%)	19 092 (2%)	27 466 (3%)	22 710 (2%)	27 825 (2%)	24 522 (3%)	35 495 (3%)	33 000 (3%)
Gdańska	11 882 (1%)	13 879 (1%)	23 131 (2%)	30 752 (2%)	42 211 (3%)	71 177 (4%)	55 364 (3%)	65 528 (4%)
Katowice	6 646 (1%)	7 495 (1%)	9 344 (1%)	7 745 (1%)	10 970 (1%)	15 121 (1%)	12 753 (1%)	26 529 (2%)
Kraków	51 775 (3%)	75 816 (3%)	70 272 (3%)	76 754 (3%)	85 422 (3%)	108367 (4%)	88 753 (3%)	116165 (4%)
Lublin	8 775 (1%)	15 523 (2%)	20 607 (2%)	27 953 (2%)	34 485 (3%)	44 370 (3%)	33 068 (3%)	28 500 (2%)
Łódź	29 958 (2%)	38 656 (2%)	36 108 (2%)	41 163 (2%)	58 549 (2%)	77 186 (3%)	71 426 (3%)	136500 (5%)
Poznań	29 008 (2%)	37 101 (2%)	29 200 (2%)	31 505 (2%)	54 073 (3%)	94 728 (4%)	72 312 (3%)	81 000 (4%)
Rzeszów	7 119 (2%)	9 943 (2%)	10 446 (2%)	9 418 (2%)	12 485 (2%)	17 927 (3%)	16 253 (2%)	18 153 (2%)
Szczecin	12 845 (1%)	12 065 (1%)	12 837 (1%)	9 623 (1%)	16 499 (1%)	27 149 (2%)	28 117 (2%)	59 205 (4%)
Warszawa	-	-	-	208 697 (2%)	306 192 (3%)	353 208 (4%)	298 904 (3%)	397 984 (4%)
Wrocław	20 600 (1%)	27 564 (1%)	54 421 (2%)	69 080 (3%)	82 477 (3%)	96 668 (4%)	65 238 (2%)	85 000 (3%)

* Według planu budżetu na rok 2014 (stan na dzień 15.01.2014).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów miast w latach 2007-2013.

Największe zwwyżki kosztów obsługi długu można zauważyć do 2012 r. Wtedy to obsługa zadłużenia w Łodzi pomnożyła się sześciokrotnie w odniesieniu do pierwszego roku analizy, co stanowi najwyższy skok wśród wszystkich badanych metropolii. Rok 2013 odznaczył się redukcją omawianej kategorii w pozostałych miastach, jednakże okres później ta tendencja została już zatrzymana. Ma to oczywiście związek z ukształtowaniem ogólnego zadłużenia w tych jednostkach.

Warto jednocześnie przypomnieć, iż wysoki udział kosztów obsługi zadłużenia w wydatkach bieżących danej metropolii ogranicza jej nakłady na pozostałe działania, przede wszystkim na skutek wymogu zrównoważonego budżetowania operacyjnego. Wzrastające kwoty długu w analizowanych metropoliach wyraźnie przekładają się na powiększanie udziału kosztów służących jego obsłudze w bieżących wydatkach miast metropolii. Prezentowany wskaźnik z biegiem lat wykazuje trend zwykłowy we wszystkich tych jednostkach. Na bardzo stabilnym i zarazem niskim, jednoprocentowym poziomie utrzymuje się on jednak w Katowicach, gdzie w latach 2007-2013 nie uległ żadnej zmianie. Stosunkowo wysokie wartości w całym badanym okresie zanotowano natomiast w Krakowie, gdzie – co prawda, zadłużenie się zmniejsza w ostatnich latach, jednak ze względu na jego i tak wysoką kwotę generuje znaczne koszty obsługi istotnie obciążające poziom wydatków bieżących.

Miasta będące centrami metropolitalnymi, prowadząc gospodarkę finansową, powinny dbać o periodyczną optymalizację poziomu długu, a ta winna następować przede wszystkim przez racjonalne podejście do obsługi zadłużenia. Szybka i sprawna realizacja inwestycji z jednej strony wiąże się z przyrostem finansowania zewnętrznego generującego specjalne koszty, z drugiej nierzadko może skutkować w przyszłości dodatkowymi wpływami do budżetów metropolii.

7. Zakończenie

W kontekście przeprowadzonych analiz i ocen nasuwają się następujące konkluzje. Zadłużenie 12 największych miast polskich w siedmiu badanych latach wzrosło trzykrotnie. Bez wątpienia wiązało się to z wieloma zadaniami o charakterze inwestycyjnym realizowanymi we współdziale środków europejskich minionej perspektywy finansowej. Istnieje zatem obawa, czy wobec tego uda się utrzymać dynamikę aktywności prorozwojowej i absorpcji funduszy UE także w kolejnej perspektywie, obejmującej lata 2014-2020. Warto przy tym zauważyć, iż wszystkie miasta-metropolie podejmowały działania w zakresie optymalizacji zadłużenia i kosztów jego obsługi. Wykazywane w poszczególnych latach nadwyżki operacyjne potwierdzają możliwości spłaty zaciągniętych we wcześniejszych okresach zobowiązań i podejmowania kolejnych wyzwań inwestycyjnych.

Literatura

- Goska H., 2014, *Zarządzanie długiem po polsku*, „Wspólnota”, nr 23(1159).
<http://www.metropolie.pl/o-ump/>.
- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Makowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie – obszary metropolitalne – metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 11 i n.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., 2012, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, nr 21(88), www.bas.sejm.gov.pl.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa, s. 191.
- Poniatowicz H., Salachna J.M., Perło D., 2010, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w/s przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.